

国名 エチオピア	オロミア州地方政府マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト
-------------	---------------------------------

I 案件概要

事業の背景	エチオピアでは、1995年の連邦政府樹立以来、地方分権化を促進している。この行政改革のため、州政府においては、下位レベルの行政機構の整備及びそれらへの権限委譲が進められてきた。2002年以降は、州から郡レベルへの財政移管が開始された。オロミア州においては、州と郡に配分可能な予算の約60%が郡に割り当てられており、郡の計画・予算策定能力の強化がますます重要となっていた。										
事業の目的	本事業は、オロミア州において、郡の計画・予算策定・モニタリングのガイドライン/マニュアル(案)の作成とその普及体制の整備を通じて、郡の計画・予算策定・モニタリングのモデルの構築を図り、もって郡、州政府及びその他の資金の活用に関する州、県、郡行政官の能力の向上を目指した。										
	1. 上位目標：郡による資金の他、州政府およびその他リソースを活用した計画・予算策定及びモニタリングモデルに見合った州、県、郡行政官の能力が向上する。 2. プロジェクト目標：郡による資金の他、州政府およびその他リソースを活用した計画・予算策定及びモニタリングモデルが構築される。										
実施内容	1. 事業サイト：オロミア州 2. 主な活動： <ul style="list-style-type: none"> (1) 郡の計画・予算策定・モニタリングのガイドライン/マニュアル(案)の作成 (2) 郡の計画・予算策定に必要な情報とその収集・蓄積・分析方法の明確化 (3) ガイドライン/マニュアル(案)を用いたパイロット郡での計画・予算策定・モニタリングの成果及び教訓の整理 (4) 州及び県におけるパイロット郡の計画・予算策定・モニタリング及び情報管理にかかる支援機能の確立 (5) ガイドライン/マニュアル(案)を踏まえた州における予算策定プロセスの強化 (6) 郡の計画・予算策定・モニタリングのガイドライン/マニュアル(案)の普及体制の整備 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣：11人</td> <td>(1) カウンターパート配置：11人</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入：14人</td> <td>(2) 土地・建物・施設など：プロジェクトスタッフ執務室</td> </tr> <tr> <td>(3) 機材供与：車両、プロジェクター、パソコン、コピー機、オートバイなど</td> <td>(3) プロジェクト運営費：共益費（電気、水道、インターネット）、プロジェクトスタッフ執務室維持費など</td> </tr> </table>			日本側	相手国側	(1) 専門家派遣：11人	(1) カウンターパート配置：11人	(2) 研修員受入：14人	(2) 土地・建物・施設など：プロジェクトスタッフ執務室	(3) 機材供与：車両、プロジェクター、パソコン、コピー機、オートバイなど	(3) プロジェクト運営費：共益費（電気、水道、インターネット）、プロジェクトスタッフ執務室維持費など
日本側	相手国側										
(1) 専門家派遣：11人	(1) カウンターパート配置：11人										
(2) 研修員受入：14人	(2) 土地・建物・施設など：プロジェクトスタッフ執務室										
(3) 機材供与：車両、プロジェクター、パソコン、コピー機、オートバイなど	(3) プロジェクト運営費：共益費（電気、水道、インターネット）、プロジェクトスタッフ執務室維持費など										
協力期間	2010年10月～2013年9月	協力金額	(事前評価時) 380百万円、(実績) 423百万円								
相手国実施機関	オロミア州財務経済開発局 (Bureau of Finance and Economic Development: BoFED)										
日本側協力機関	一般財団法人国際開発センター、株式会社コーエイ総合研究所										

II 評価結果

1 妥当性	<p>【事前評価時・事業完了時のエチオピア政府の開発政策との整合性】 本事業は、連邦政府憲法（1995年）が高い優先度を置く地方分権化の促進に向けた、「貧困撲滅のための加速的かつ持続可能な開発計画（PASDEP）」（2005年～2009年）及び「オロミア州開発5ヵ年計画（州GTP¹）」（2010年～2014年）が目指す、州レベルの行政能力の向上というエチオピア政府の開発政策に合致していた。</p> <p>【事前評価時・事業完了時のエチオピアにおける開発ニーズとの整合性】 財政の地方分権化に伴い、州政府は下位レベルの行政機構の整備を迫られ、様々な権限が配下の政府すなわち郡へと委譲されることになった。しかし、郡の計画及び予算策定能力はいまだ課題を抱え、それに対する州及び県の支援機能も十分とは言えない状態であった。したがって本事業は、事前評価時・事業完了時のエチオピアの開発ニーズに合致していた。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 本事業は、地方行政の能力強化を通して社会サービスの向上を目指しており、地方分権化の促進のための州及び自治体レベルの経営・運営、企画等の面での能力向上に高い優先度を置く「対エチオピア国別援助計画」（2008年6月）に示された日本の援助方針に合致していた。</p> <p>【事業計画やアプローチの適切性】 PDMには、上位目標のための外部条件として、1) ガイドライン/マニュアル案の承認、2) ガイドライン/マニュアル案の展開のための研修実施、3) ガイドライン/マニュアル案の展開のための予算確保の3点が上げられている。しかし、後述の通り、これら3点の外部条件はすべて崩れた。そのため、上位目標は達成せず、本事業の効果も持続していない。これらの外部条件は本事業ではコントロールできないものであった。エチオピア側・日本側双方が協議を重ね、中間評価時のPDMの変更を含む様々な調整を行ったが、これらの外部条件を事業の内部に取り込むことは困難であった。したがって、事業計画の論理的枠組みは適切であったが、有効性・インパクトの評価が低くなった。</p>
-------	---

¹ GTP: エチオピアの貧困削減計画 (Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP) である「成長と構造改革計画 (Growth and Transformation Plan)」。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】

事業完了時までに、プロジェクト目標は達成された。本事業は、ガイドライン/マニュアルの最終案（指標1）、及びガイドライン/マニュアル（案）の州内展開に必要な予算、体制及び業務プロセスを示した計画書（指標2）の準備を事業完了時までに終え、さらに、正式な承認に向け、それらを州計画・経済開発委員会（Regional Planning and Economic Development Commission: RPEDC）（旧BoFED）に提出した。

【事業効果の事後評価時における継続状況】

本事業の効果は継続していない。郡の計画・予算策定・モニタリングのガイドライン/マニュアル（案）が作成され、BoFEDによって承認されたが、それは英語版に限られていた。また、ガイドライン/マニュアルの州内展開のための計画書も作成されたが、事後評価時点において承認を受けていない。その理由としては、計画書のオロミア語への翻訳の質が低いことと、関係者、特に高官の異動・退職が州内展開のための活動の継続に影響を与えたことが挙げられる。これらの結果として、ガイドライン/マニュアルは普及しておらず、活用されていない。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上記の通り、ガイドライン/マニュアルは普及しておらず、活用されていないため、事後評価時点において上位目標は達成されていない。なお、ガイドライン/マニュアルが改訂され、活用される可能性がある。BoFEDは後述するように一つの局と一つの委員会に改組された。改組された委員会は公共事業の計画・モニタリング・評価を担当しており、ガイドライン/マニュアルを改訂し、改訂版に関する研修を計画している。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

環境、社会及び経済に対する負の影響は確認されなかった。

【評価判断】

以上より、本事業の実施により、プロジェクト目標は事業完了時までに達成されたが、その効果は継続していない。また、上位目標は事後評価時において達成されていない。よって、本事業の有効性・インパクトは低い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標： 郡による資金の他、州政府およびその他リソースを活用した計画・予算策定及びモニタリングモデルが構築される。	指標1：正式な承認のためガイドライン/マニュアルの Final Draft が BoFED に提出する準備がなされる。	達成状況：達成（継続） （事業完了時） 本事業は、2013年6月に、ガイドライン/マニュアル最終案の正式承認を受けるために RPEDC（旧 BoFED）に提出し、必要な準備を終えた。 （事後評価時） 2013年9月に、ガイドライン/マニュアルは RPEDC の正式承認を受けた。
	指標2：ガイドライン/マニュアル（案）をオロミア州内全郡に展開するために必要な予算、体制及び業務プロセスにかかる計画を提出する準備がなされる。	達成状況：達成（継続していない） （事業完了時） 本事業は、事業完了時までに、ガイドライン/マニュアル展開計画書の正式承認を受けるために RPEDC（旧 BoFED）に提出し、必要な準備を終えた。 （事後評価時） 展開計画書は2013年9月に提出されたが、翻訳の質の低さや組織改編などのために、正式承認を受けるにはいたっていない。
上位目標： 郡による資金の他、州政府およびその他リソースを活用した計画・予算策定及びモニタリングモデルに見合った州、県、郡行政官の能力が向上する。	指標1：州・県郡計画担当行政官のX%以上がガイドライン/マニュアル（案）についての研修を受講する。（目標値は普及計画策定の過程で決する。）	達成状況：未達成 （事後評価時） 展開計画が正式承認を受けていないために、ガイドライン/マニュアルについての研修は実施されていない。
	指標2：州・郡の計画担当行政官がガイドライン/マニュアル（案）を使って計画・予算策定・モニタリングが行える。	達成状況：未達成 （事後評価時） 展開計画が正式承認を受けていないために、ガイドライン/マニュアルは配布されておらず、ガイドライン/マニュアルについての研修も実施されていない

出所：BoFED、県財務経済開発局（ZoFED）、郡財務経済開発局（AoFED）を対象とした質問票調査及びインタビュー

3 効率性

本事業の協力期間は計画どおりであった（計画比100%）が、協力金額は若干計画を上回った（計画比111%）。以上より、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

公共サービスの提供やインフラ整備のさらなる分権化は、財政分権化の強化と並んで、現行のGTP II（2015年～2020年）の複数の箇所で明確に言及されている。また、公共セクターの実行能力の強化と国民参加の促進を通じた、民主的な“良い統治”の確立は、同計画の9つの戦略の柱の一つとされている。このように、政策制度面から見て、本事業効果が継続することが期待されている。

【体制面】

BoFEDは、一つの局と一つの委員会、すなわち財務経済協力局（Bureau of Finance and Economic Cooperation: BoFEC）と州計画・経済開発委員会（Regional Planning and Economic Development Commission: RPEDC）に分割された。BoFECは財務と調達

を、RPEDCは公共事業の計画・モニタリング・評価を担当している。RPEDCは、ガイドライン／マニュアルを改訂したうえで、すべての県及び郡を対象に、計画・モニタリング・評価の研修を行うことを計画している。RPEDCへのインタビューによると、ガイドライン／マニュアルは、現行の組織体制及び業務手順に合うように、簡略化する必要があるとのことである。

【技術面】

本事業が実施した研修に参加した県及び郡の行政官に対してインタビューを行ったところ、日々の計画・モニタリング・評価業務にガイドライン／マニュアルを使用しておらず、再研修も行われていないために、彼らは、本事業を通じて得た知識や技術を維持していない。なお、アルシ県財務経済開発局（ZoFED）は例外で、県内の計画・モニタリング・評価を担当する郡職員を対象に、2017年にガイドライン／マニュアルの研修を実施した。アルシZoFEDの職員は、時に応じて、本事業が作成したガイドライン／マニュアルやその他の資料を参照しており、それらは彼らの業務の助けになっているとのことである。

【財務面】

展開計画が承認されなかったために、ガイドライン／マニュアルは正式文書になっていない。そのため、ガイドライン／マニュアルの印刷、適用、改訂のための予算が、県及び郡に対して措置されていない。

【評価判断】

以上より、実施機関の技術面及び財務面に重大な問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は低い。

5 総合評価

ガイドライン／マニュアルの最終案及びその展開計画が承認を受けるために BoFED に提出されており、プロジェクト目標は達成された。しかし、ガイドライン／マニュアル案は承認を受けているが、展開計画が承認されていない。そのため、ガイドライン／マニュアル案は県及び郡にまで行き渡っておらず、活用されていない。持続性については、事業効果すなわちガイドライン／マニュアルは普及されていないため、本事業を通じて移転された知識や技術は維持されておらず、その活用・展開・維持のための予算も措置されていない。効率性については、協力金額が計画を上回った。以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は低いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- RPEDC が、BoFEC の協力を得て、ガイドライン／マニュアルの改訂、配布計画のオロミア語への翻訳、普及と活用のための予算確保に率先して取り組むことを提言する。

JICA への教訓：

- PDM に記載された上位目標のための外部条件 3 件がすべて崩れており、それが上位目標の未達成及び持続性の低さの原因となり、総合評価の低さにつながった。外部条件が満たされなくなることが予想される場合、そのような外部条件はキラー・アサンプション²になる。その際は、外部条件による負の影響を最小化するために、事業の計画を変更することが求められる。すなわち、計画の初期段階において、リスク分析を丹念に行い、その結果に対応した事業計画を行う必要がある。



ゴマ AoFED での本事後評価の聞き取り調査



リム・ビルビロ AoFED に供与されたオートバイ

² プロジェクトを殺してしまう外部条件（「PCM：開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント」2007, FASID）。